

Copyright © 2022 by Cherkas Global University



Published in the USA
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.
 E-ISSN: 2310-0028
 2022. 17(4): 1712-1720
 DOI: 10.13187/bg.2022.4.1712

Journal homepage:
<https://bg.cherkasgu.press>



The Fate of the Pension Statute of 1827 in the Russian Empire

David I. Raskin ^{a,*}, Andrej A. Solnyshkin ^a

^a St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to the fate of the Pension Statute of 1827. The Pension Statute of 1827 became the basis of the system of pensions for civil servants in the Russian Empire. He completed the formation of the Russian bureaucracy. During the adoption of the Statute, the financial capabilities of the state were not taken into account. But very soon it became clear that the payment of pensions to retired employees placed a heavy burden on the State Treasury. At the same time, the amount of pensions lagged more and more behind the salaries of officials and was clearly insufficient. As a result, a project was born to switch to a “funded pension system” by creating an Emerital fund (following the example of the Kingdom of Poland). But the Emeritus Committee, specially created in 1843 to develop this project, found that the creation of such a system was unrealistic. When discussing the reform of the Pension Statute in the Committee of Ministers in 1850–1851. Count D.N. Bludov proposed to return to the practice of the 18th century, when pensions were paid only to those who did not have their own means of subsistence. This proposal was unanimously rejected by all ministers. There was also a proposal to abolish all pension benefits for “special types of service” – educational, medical, customs, etc. This proposal was also not supported by the majority of ministers. The Decree of Nicholas I on November 6, 1852 made only partial changes to the Pension Statute of 1827. These changes mainly concerned the length of service required to receive a pension. But the problem of the need, on the one hand, to reduce state spending on the payment of pensions, and on the other hand, to increase the size of pensions remained. In 1866, a special commission was created under the Ministry of Finance to prepare a new pension statute, but its proposals were never implemented, and in 1883 the commission was closed. Archaism of the Pension Statute of 1827 to the end XIX – early of the 20th centuries was obvious, but until 1917 this charter remained almost unchanged.

Keywords: Pension Statute, bureaucracy, pensions, Bludov, Nikolai I, Emeritus Committee, Committee of Ministers, Ministry of Finance, reform.

1. Введение

Пенсионный устав 1827 г. стал основой системы пенсионного обеспечения государственных служащих в Российской империи (Раскин, 2020). Судьба основных положений этого устава, безуспешно поставленных под сомнение в середине XIX в. и не претерпевших радикальных изменений в дальнейшем, отразила основные закономерности развития пенсионной системы России XIX – нач. XX вв. Создание этой системы завершило процесс формирования бюрократии в Российской империи. Российская пенсионная система включила принципы неотъемлемого права служащих на получение пенсии за долговременную беспорочную службу (а также обеспечения их вдов и детей), зависимости размера пенсии от служебного стажа и пенсионные привилегии для «особых родов службы» (придворной, учебной, медицинской, таможенной и т.д.). Для гражданских чиновников размер пенсии определялся соответствующим разрядом.

* Corresponding author

E-mail addresses: d.raskin@mail.ru (D.I. Raskin), aas98@bk.ru (A.A. Solnyshkin)

Указ 6 декабря 1827 г. определял порядок и размеры назначения пенсий и гражданским, и военным служащим, но в Своде законов Пенсионный устав был кодифицирован как часть Уставов о службе гражданской. Законодательные основы пенсионного обеспечения военнослужащих стали частью Свода военных постановлений.

Изучение попыток реформирования Пенсионного устава 1827 г. является принципиальным для характеристики всей системы пенсионного обеспечения и в конечном счете государственного аппарата в Российской империи.

2. Материалы и методы

Основным источником изучения истории эволюции Пенсионного устава 1827 г. являются материалы высших учреждений Российской империи, в частности журналы Комитета министров и приложения к ним (РГИА. Ф. 1263). Последние содержат обоснования позиции высших сановников империи по вопросам реформы Пенсионного устава, статистические данные и другие подготовительные материалы. Вопросы сокращения пенсионных расходов казны отражены в журналах Департамента государственной экономии Государственного совета (РГИА. Ф. 1152). И, наконец, сведения о попытке реформы Пенсионного устава в 1866–1883 гг. имеются в делах Общей канцелярии министра финансов (РГИА. Ф. 560). Все эти фонды хранятся в Российском государственном историческом архиве.

Ценные сведения об опыте применении Пенсионного устава за первые десятилетия имеются в опубликованных трудах Комиссии для пересмотра правил о служебных преимуществах и пенсионного устава. Используются также законодательные акты, опубликованные в Полном собрании законов Российской империи (2-е собрание).

В статье применен классический сравнительно-исторический метод в сочетании с формально-юридическим методом с преобладанием классических методов исторического анализа. Недостаточность формально-юридического метода демонстрируют имеющиеся историко-правовые исследования по данной теме.

Использованы также методы источниковедческого анализа, системный и институциональный подходы.

Преобладающими подходами при изучении судьбы Пенсионного устава 1827 г. являются анализ подготовительных материалов к указу 6 ноября 1852 г. в широком контексте финансовой и социальной политики правительства, рассмотрение предложений министерств и ведомств, изучение объективных предпосылок реформы устава и причин сохранения основных положений последнего (для гражданского ведомства) вплоть до 1917 г.

3. Обсуждение

Почти все работы по истории пенсионной системы в Российской империи являются историко-правовыми исследованиями. Поэтому они лишь констатируют соответствующие законодательные акты, в том числе частичные изменения 1852 г., не касаясь предыстории и причин этих изменений (Федяев, 2008; Кульчитцкий, 2008; Халтурина, 2009; Чеснокова, 2012; Ермаков, 2013; Шамкина, Землякова, 2018; Лапаева, 2020). Кратко упомянуты изменения в пенсионном законодательстве и в работах автора настоящей статьи (Раскин, 2001: 254).

Г.П. Дегтярев более подробно коснулся подготовки указа 6 ноября 1852 г., ошибочно датированного им 1853 г. Он упоминает о некоем «особом комитете», записке гр. Д.Н. Блудова, мнениях гр. П.Д. Киселева, принца Ольденбургского, «министра народного просвещения Оношковича-Яцыны» (на самом деле Ф.А. Оношкович-Яцына был представителем МНП в Комиссии 1866 г.; подобная ошибка, как и выборочный характер указанных мнений и отсутствие ссылок, характерны для данного исследования) и заканчивает «указом 6 ноября 1853 г.» (Дегтярев, 2003: 19–25). Судя по отсутствию записей в листах использования соответствующих архивных дел, к ним автор не обращался. Очевидно, он использовал «Труды высочайше утвержденной комиссии для пересмотра правил о служебных преимуществах и пенсионного устава» (Труды..., 1871), ссылка на которые имеется в тексте. Об этом свидетельствует и перешедшая из «Трудов...» в работу Г.П. Дегтярева опечатка в дате указа: 1853 г. вместо 1852 г. Эта ошибка (без ссылки на источник) перекочевала в большинство публикаций других авторов (Квасов, 2005: 58; Федяев, 2008: 167; Халтурина, 2009: 155; Чеснокова, 2012: 175; Ермаков, 2013: 19; Лапаева, 2020: 20).

В диссертации Д.А. Квасова вкратце повторены (без ссылки на источник) упоминания о мифическом «особом комитете», записке Блудова и «указе 6 ноября 1853 г.» (Квасов, 2005: 57–58). И, наконец, Д.Б. Гусаков воспроизводит эту версию со ссылкой на Д.А. Квасова (Гусаков, 2015: 65).

4. Результаты

При разработке Пенсионного устава 1827 г. финансовые соображения практически игнорировались, за исключением краткого замечания Е.Ф. Канкрин (Раскин, 2020: 2489). Но по мере применения этого устава расходы на пенсии стали слишком обременительными для казны и начались попытки сократить или даже полностью устранить эти расходы.

В 1842 г. генерал-адъютант О.И. Раутенштраух представил императору проект создания в России (по польскому образцу) эмеритальной кассы, призванной заменить или по крайней мере восполнить расходы казны на пенсионное обеспечение. Николай I создал для разработки закона об эмеритуре Эмеритальный комитет из министров (во главе с председателем Комитета министров кн. И.В. Васильчиковым) и подведомственный ему «другой» («второстепенный») комитет из товарищей министров (для предварительной подготовки сведений к законопроекту). 27 февраля 1843 г. Главный эмеритальный комитет заключил, что для составления первоначального эмеритального капитала (из процентов которого выплачивались бы пенсии) потребовалось бы 165 млн руб. (сумма неподъемная), а для выяснения причин резкого увеличения расходов на пенсии и наиболее отягощающих казну родов пенсий необходима детальная проработка вопроса, возложенная на «Второстепенный комитет» (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 272-289). Из составленных последним ведомостей вытекало, что заменить казенные пенсии эмеритурой нереально. 6 апреля 1848 г. император приказал передать дела Главного эмеритального комитета (в том числе проект изменений пенсионного устава, который был использован при дальнейшем обсуждении) в Комитет министров (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2275. Л. 92), а 16 октября 1849 г. поручил комитету пересмотреть все предложения по изменению Пенсионного устава. Подготовка предложений по реформе этого устава была возложена на II отделение Собственной е.и.в. канцелярии (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2095. Л. 247-249).

Это обсуждение происходило на фоне общей политики по сокращению расходов казны. Департамент государственной экономии Государственного совета в 1851 г. по повелению Николая I рассматривал пути сокращения расходов основных ведомств, в том числе за счет отмены пенсионных привилегий для учебной, медицинской и других служб (РГИА. Ф. 1152. Оп. 4. Д. 113, 155-а, 160, 186).

Но почти во всех предложениях о реформе Пенсионного устава присутствовали и указания на недостаточность пенсий гражданских чиновников, их отставание от военных пенсий и необходимость повысить пенсии тем или иным разрядам чиновников гражданского ведомства.

25 мая 1850 г. главноуправляющий II отделением гр. Д.Н. Блудов представил проект радикальных изменений в пенсионной системе.

Он предлагал считать пенсии милостью, «от престола истекающей», и распространять эту милость лишь на служащих, не имеющих «собственного достоинства» (о чем должно свидетельствовать начальство), т.е. вернуться к доекатерининским временам. Гр. Блудов считал необходимым отменить все привилегированные пенсии, подчинив все ведомства одному пенсионному уставу. Полные пенсии предлагалось назначать лишь за 35-летнюю службу, а за 45-летнюю - в полutorном размере. Ранее 35-летнего стажа Блудов предлагал назначать («неимущим») в случае потери здоровья лишь постоянные (вплоть до выздоровления) пособия («по самому строгому удостоверению как от начальства их, так и от медицинских чинов»). Проект Блудова предусматривал также некоторые изменения пенсионных прав для судимых и «худо аттестованных» чиновников и их семейств и другие уточнения (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 291-292).

Главным оппонентом Блудова выступил министр государственных имуществ гр. П.Д. Киселев. Отвергая устаревший принцип пенсионного обеспечения лишь для неимущих, он подчеркивал, что, исходя из «начал монархического правления», каждый чиновник должен быть уверен в обеспечении в старости. «Распространение этого убеждения между сословием чиновников, чрез которых обращается вся машина государственного управления, необходимо и в нравственном отношении, дабы устранить для чиновников необходимость помышлять об обеспечении своей старости средствами предосудительными» (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 292). Указывал Киселев и на сложности (в том числе чреватые коррупцией) определения принадлежности чиновника к разряду неимущих. Он считал, что назначение пенсии лишь за 35-летнюю службу «несоразмерно с обыкновенными силами человека», предлагая (в соответствии с предложениями Эмеритального комитета) установить 2 пенсионных стажа – 35 лет для полной пенсии и 25 – для половинной. Далее гр. Киселев указывал на необходимость хотя бы некоторого уравнивания пенсионных разрядов с окладами жалованья, в частности повышения пенсий чиновникам первых трех разрядов, достаточных для их достойного существования. Для пополнения средств казначейства он предлагал заменить существующий 4-процентный вычет из жалованья 5-процентным, а также составить в ведомствах особый капитал для дополнительных пенсий. Против отмены пенсионных привилегий Киселев (в министерстве которого привилегированных пенсий не было) не возражал, «ибо служба государю равна по всем частям».

Гр. Д.Н. Блудов представил объяснения на замечания Киселева, в которых указывал, что действующий Пенсионный устав основан главным образом на иностранном опыте, а законодательство Елизаветы Петровны и Екатерины II связывало право на пенсию с отсутствием состояния, и призывал восстановить это «древнее начало русского законодательства». Приводил он дополнительные аргументы и в пользу других своих предложений, в частности о целесообразности увеличить пенсии не высшим, а 7 низшим пенсионным разрядам.

Министрам было предложено высказаться по всем пунктам предложений гр. Д.Н. Блудова и возражений гр. П.Д. Киселева.

Министр юстиции гр. В.Н. Панин считал возможным увеличение пенсионных окладов только для низших разрядов. Единым стажем для получения пенсии он предлагал 30 лет, а в случае неизлечимой болезни 1/3 пенсии за 10 лет службы, 2/3 за 20 лет.

Морской министр св. кн. А.С. Меншиков обратил внимание на сумму вычетов из жалования чиновников, которая могла бы составить общий пенсионный капитал, отвергая превращение пенсий в пособие на бедность. При этом он соглашался с установлением единого порядка начисления пенсий, т.е. с отменой пенсионных льгот для отдельных категорий служащих. По поводу пенсионного стажа Меншиков соглашался с гр. П.Д. Киселевым. Существующие пенсионные оклады он (ввиду возрастающих расходов казны на пенсии) предлагал оставить без изменений.

Главначальствующий над Почтовым департаментом гр. В.Ф. Адлерберг, дипломатично соглашаясь считать пенсию милостью монарха, полагал, что эта милость должна тем не менее распространяться на всех чиновников, т.к. из их жалования делаются специальные вычеты, а определение степени «недостаточности» средств отставных служащих вызывает затруднения. Он соглашался также с отменой всех пенсионных привилегий, т.к. «при настоящем состоянии образования в нашем Отечестве» нет нужды в привилегиях даже для ученых иностранцев», а «всякая служба имеет свои трудности». Пенсионный стаж гр. Адлерберг предлагал установить от 20 до 25 лет для половинной пенсии и от 35 до 45 лет для полной. Пенсионные оклады он считал возможным увеличить и для первых трех, и для низших разрядов, а увеличивать вычеты нецелесообразным.

Товарищ министра финансов П.Ф. Брок по финансовым соображениям присоединился к мнению гр. Д.Н. Блудова относительно назначения пенсий только нуждающимся. Соглашаясь с принципом уравнивания пенсионных прав всех гражданских чиновников, он, однако, настаивал на привилегиях таможенных и горных чинов. Предложения гр. Блудова о сроках выслуги пенсий Брок поддержал.

Министр народного просвещения кн. П.А. Ширинский-Шихматов убедительно защищал пенсионные привилегии своего ведомства.

Министр внутренних дел гр. Л.А. Перовский категорически отверг назначение пенсий лишь «недостаточным» как противоречащее действующему законодательству и «существенно вредное в нравственном отношении», отстаивал привилегии для медицинской службы и согласился с предложением гр. П.Д. Киселева по пенсионному стажу. Он обратил также внимание на необходимость ускорения процедуры назначения пенсий, признавая желательным назначение непосредственно при отставке (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 417-427).

Кавказский наместник гр. М.С. Воронцов также настаивал на сохранении привилегий таможенных и карантинных чиновников (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 430-431).

Главноуправляющий путями сообщения и публичными зданиями гр. П.П. Клейнмихель, отвергая принцип пенсии как «милости», защищал пенсионные привилегии служащих своего ведомства и присоединился к предложениям Киселева о сроках выслуги пенсии, а увеличение пенсионных окладов признавал желательным для всех разрядов (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 441-442).

Главноуправляющий IV отделением Собственной е.и.в. канцелярии принц Петр Георгиевич Ольденбургский также считал трудноисполнимым выплату пенсий лишь «недостаточным», настаивал на необходимости особых пенсионных правил для учебной и медицинской службы (и, конечно, возглавляемого им ведомства), но разделял мнение гр. Блудова по поводу сроков пенсионного стажа (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 477-481об.).

Аргументированный и красноречивый отзыв вел. кн. Александра Николаевича сыграл важную роль в обсуждении проекта преобразования Пенсионного устава. Будущий император справедливо указал на некорректность ссылок гр. Д.Н. Блудова на указы Елизаветы и Екатерины и древнюю традицию. Отметил он и практическую неприменимость проекта Блудова: «Сколько тут будет злоупотреблений и хитростей? Фаворитизма и притеснений? Если пенсии¹ производить только людям недостаточным, то почему же и жалованья не производить только им же? Смее думать, что служба Государю всех одинакова. Государь жалует жалованьем, награждает службу каждого по его трудам и не желает, чтобы служили Ему как бы из милости, не ожидая Его милостей. Относительная оценка службы, а не семейных частностей должна давать и относительные права, сначала на жалованье, а потом на пенсию как продолжение жалованья».

Наследник престола категорически возражал и против уравнивания всех родов службы, указывая на особые свойства учебной службы: «Служба учебная требует особого приготовления, в котором проходят ученические годы того, кто к ней готовится... Служба учебная не предполагает движения... Никто не будет спорить, что одна из важнейших потребностей правительства есть приобретение для молодого поколения учителей достойных: людей нравственных, просвещенных и способных. Единственное преимущество таких людей перед чиновниками заключается ныне только в пенсиях...». Увеличение окладов высшим разрядам вел. кн. Александр Николаевич считал «неблаговидным», т.к. это предложение исходило от людей, принадлежавших к этим разрядам,

¹ Здесь и далее все выделения в цитируемом документе.

и предлагал повысить пенсии двум или трем низшим разрядам, сохранив существующие сроки выслуги (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2276-б. Л. 445-475). Отмену пенсионных привилегий для преподавателей он называл «политической ошибкой», но с отменой выплаты пенсий во время учебной службы готов был согласиться. Однако одним из первых указов Александра II стало восстановление права преподавателей на сохранение пенсий на службе сверх жалованья (2ПСЗ. Т. 30. № 29195. 05.04.1855; Середонин, 1902: 46-51).

Таким образом, радикальный проект гр. Д.Н. Блудова по изменению главного принципа Пенсионного устава был отвергнут почти всеми участниками обсуждения, большинство из них настаивало на сохранении привилегированного пенсионного обеспечения специальных родов службы, а относительно сроков выслуги пенсии и ряда менее значительных вопросов наблюдался разброс мнений.

В результате 1 ноября 1852 г. на заседании Комитета министров была объявлена воля императора. Ввиду разногласий и затруднительности окончательного решения, а также обременительности увеличивающегося каждый год расхода на пенсии, Николай I счел необходимым, «не изменяя главных оснований нынешнего Пенсионного устава, сделать такие частные в оном перемены, кои могли бы остановить постоянно возрастающее увеличение пенсионного расхода и привести этот расход в такую норму, которая не превышала бы ныне отпускаемой на пенсии суммы» (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2274. Л. 21-31).

6 ноября был подписан указ, внесший частные изменения в Пенсионный устав. Поскольку некоторые участники обсуждения в Комитете министров, опираясь на данные Эмеритального комитета, указывали, что на пенсии чиновникам, вышедшим в отставку после 20 лет службы, приходилось больше всего расходов казначейства, было оставлено (вместо прежних трех – 20, 30 и 25 лет) лишь 2 срока выслуги: 35 лет для полной пенсии и 25 для половинной.

В учебных и ученых заведениях было отменено производство пенсий на службе сверх жалованья и оставлено (вместо прежних трех – 15, 20 и 15 лет) 2 срока выслуги: 25 для полной и 20 лет для половинной пенсии, причем учителя каллиграфии, рисования, танцев, музыки, пения, фехтования и гимнастики были подчинены действию общего пенсионного устава. Оставлено лишь 2 срока выслуги и для медицинского ведомства: 30 лет для полной и 20 для половинной пенсии. Особые пенсии для служащих горного и таможенного ведомства были оставлены лишь для служащих непосредственно при горных заводах и таможенных учреждениях. Пенсии чиновникам устанавливались по окладу должностей, занимаемым ими не менее 5 лет. Единовременные пособия семьям умерших чиновников устанавливались в размере полугодового жалованья при службе до 10 лет и годового – от 10 до 25 лет (2ПСЗ. Т. 27. № 26747).

Так, некоторые предложения Эмеритального комитета и отдельных министров были учтены, но наименее радикальные и спорные и направленные на сокращение расходов, а не на повышение пенсий.

Указ 6 ноября 1852 г. был первой и последней реформой Пенсионного устава 1827 г. Но не последней попыткой реформы.

25 октября 1866 г. Александр II утвердил всеподданнейший доклад министра финансов М.Х. Рейтерна и государственного контролера В.А. Татаринова о сокращении государственных расходов. Они предлагали сократить издержки на содержание лиц, не занимавших штатных должностей, сократить предоставленные отдельным ведомствам особые (повышенные) оклады и преобразовать Пенсионный устав, создав специальную комиссию (РГИА. Ф. 560. Оп. 22. Д. 126. Л. 1-2). Она получила наименование «Высочайше утвержденной комиссии для пересмотра правил о служебных преимуществах и Пенсионного устава». В нее вошли представители всех министерств и ведомств. Возглавил комиссию член Совета министра финансов А.К. Гирс, а после его смерти в 1880 г. – член этого же Совета Д.Ф. Кобеко (РГИА. Ф. 560. оп. 22. Д. 126. Л. 300б.-310б.). Главным в работе комиссии стал вопрос о реформе Пенсионного устава.

Как указывал М.Х. Рейтерн, «пенсии, производимые на основании действующего ныне пенсионного устава, до такой степени ничтожны, что они не обеспечивают пенсионеров даже в самых необходимых потребностях жизни. Между тем в общей сложности пенсионные выдачи составляют весьма значительный для Государственного казначейства расход, простирающийся до 16800000 р. и ежегодно возрастающий в размере от 500 тыс. р. до 1 м. р. Столь очевидная неудовлетворительность теперешней системы пенсий указывает на необходимость преобразования пенсионного устава на новых, более соответствующих существу дела началах» (РГИА. Ф. 560. оп. 22. Д. 126. Л. 70б.-9).

Комиссия по предложению А.К. Гирса постановила собрать как можно более полные статистические сведения о выплате пенсий за разные периоды, причем взять эти сведения из Общей государственной книги пенсий и единовременных пособий, ведшейся в Департаменте Государственного казначейства, а также составить историческое обозрение и обозрение пенсионного законодательства иностранных государств. Для этой весьма обширной работы должны были быть откомандированы чиновники Министерства финансов, не имеющие определенных занятий (РГИА. Ф. 560. оп. 22. Д. 126. Л. 32-320б.). Были разработаны формы статистических ведомостей.

Собранный комиссией исторический материал публиковался (*Историческое обозрение...*, 1869), а затем был опубликован и 1-й том трудов комиссии (*Труды...*, 1871).

Часть членов комиссии (в том числе председатель А.К. Гирс) предлагала вернуться к идее пенсионного обеспечения гражданских служащих путем создания пенсионной кассы, но это предложение встретило возражения. Работа затянулась на несколько лет. В мае 1876 г. на рассмотрение Государственного контроля был представлен проект нового пенсионного устава, одобренный министром финансов. Но государственный контролер Д.М. Сольский в сентябре 1879 г. вернул этот проект, указав, что «введение преобразования в пенсионном деле на указанных в проекте комиссии основаниях представляется несвоевременным». Новый министр финансов С.А. Грейг согласился с этим и 20 ноября 1879 г. поручил комиссии ограничиться исправлениями действующего устава.

Эти исправления должны были включать установление единого стажа пенсионной выслуги (40 лет), уменьшение числа должностей, дающих право на пенсию, уменьшение числа особых пенсионных уставов, установление минимального размера пенсии 300 руб. в год (вместо существовавших 85) и соответствующее повышение окладов более высоких разрядов. Проект был рассмотрен в 1881 г. Советом министра финансов, но т.к. он предусматривал значительное увеличение расходов казны, было решено ограничиться разработкой правил испрашивания усиленных пенсий. После всеподданнейшего доклада министра финансов Н.Х. Бунге 1 апреля последовало повеление закрыть комиссию (РГИА. Ф. 560. оп. 22. Д. 126. Л. 50-51).

Больше попыток реформировать Пенсионный устав в Российской империи не производилось.

Архаизм Пенсионного устава и в дальнейшем осознавался многими государственными деятелями России (Гурко, 2000: 106).

Уверенность чиновника в обеспечении в старости делалась все более актуальной по мере увеличения доли служащих, не имевших поместий и другой недвижимой собственности (о капиталах в 1-ю пол. XIX в. говорить не приходится). Даже среди чинов IV класса, отнесенных к 1-му пенсионному разряду, в 1850-е г. 35,1 % не имел собственности, V класса – 49 %, а к 1878 г. чиновников IV класса, не имевших недвижимости, было уже 56,9 %, в 1902 г. – 69 % (Зайончковский, 1978: 92-96). Для низших разрядов эта доля была еще более значительной.

Все большей части чиновников приходилось в старости надеяться либо на пенсию, либо «помышлять о обеспечении своей старости средствами предосудительными». Надежду на первое власть должна была поддерживать, с «предосудительными средствами» – по мере сил и с переменным успехом боролась.

До некоторой степени скудость содержания по пенсионным разрядам компенсировалась назначением усиленных пенсий отдельным лицам. Эти усиленные пенсии «по многим гражданским ведомствам уже стали общим правилом». Но, во-первых, такие пенсии каждый раз испрашивались в индивидуальном порядке и в качестве особой милости, а во-вторых, их назначение зависело от министра финансов, что «увеличивало влияние и возвышало положение этого министра. По мнению военного министра А.Ф. Редигера, именно по этой причине Министерство финансов не желало менять пенсионное законодательство (Редигер, 1999: 33-34). Думается, что причиной этого были и опасения неизбежного в случае такой перемены увеличения расходов казны.

5. Заключение

Пенсионное обеспечение было необходимым условием стабильности российской бюрократии.

Рост общего числа чиновников и ограниченные финансовые возможности государства уже в первые два десятилетия применения Пенсионного устава сделали расходы на выплату пенсий серьезной проблемой для казны.

Попытки реформы Пенсионного устава были порождены стремлением уменьшить финансовое бремя правительства, но при этом учитывался и недостаточный размер пенсий. В итоге правительство ограничилось лишь частными косметическими изменениями.

Эти изменения не могли существенно повлиять на недостаточность пенсионного обеспечения государственных служащих. Существенно сократить пенсионные расходы казны также не получалось. С годами эти проблемы только усугублялись.

Создаваемые в некоторых ведомствах эмеритальные, а затем и пенсионные кассы могли лишь частично дополнить скудное пенсионное содержание чиновников за счет внебюджетных источников.

Так сложилась судьба Пенсионного устава и, соответственно, системы пенсионного обеспечения служащих гражданского ведомства в Российской империи.

6. Благодарности

Работа выполнена в рамках реализации проекта РНФ № 22-28-00060.

Литература

Гусаков, 2015 – Гусаков Д.Б. Генезис государственного пенсионного обеспечения и социального страхования в Российской империи: историко-правовой вопрос: Дисс. ... канд. юр. наук. СПб., 2015. 161 с.

Гурко, 2000 – Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М.: Новое литературное обозрение, 2000. 810 с.

- Дегтярев, 2003 – Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России. М.: Academia, 2003. 335 с.
- Ермаков, 2013 – Ермаков Д.Н. Тенденции развития российской пенсионной системы: Дисс. ... док. экон. наук. М., 2013. 421 с.
- Зайончковский, 1978 – Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 288 с.
- Историческое обозрение..., 1869 – Историческое обозрение пенсионных постановлений в России и законодательных по сему предмету работ. СПб.: Тип. В.М. Майкова, 1869. 42 с.
- Квасов, 2005 – Квасов Д.А. Становление и развитие пенсионного законодательства о государственных служащих Российской империи XIX – начала XX в.: Дисс. ... канд. юр. наук. М., 2005. 191 с.
- Кульчицкий, 2008 – Кульчицкий А.В. История пенсионного обеспечения россиян: 1827–1917 гг. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Аспирантские тетради. № 35(76) Ч. 1. Общественные и гуманитарные науки: Научный журнал. СПб.: Книжный дом, 2008. С. 199–204.
- Лапаева, 2020 – Лапаева А.В. Пенсионное обеспечение в Российской империи в период действия Устава о пенсиях и единовременных пособиях государственным (военным и гражданским) служащим 1827 г. / Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: Сб. материалов XVII Междунар. науч.-практ. конф. Тольятти, 2020. С. 30–33.
- 2ПСЗ – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 27, 30. СПб., 1830. 801, 778 с.
- РГИА – Российский государственный исторический архив.
- Раскин, 2001 – Раскин Д.И. Российская империя XIX – начала XX века как система государственных учреждений, службы, сословий, государственного образования и элементов гражданского общества. Lewiston; Queenston; Lampeter: The Edwin Mellen Press, 2001. 467 с.
- Редигер, 1999 – Редигер А.[Ф]. История моей жизни. Воспоминания военного министра. В 2 томах. Т. 2. М.: «Канон-пресс Ц», «Кучково поле», 1999. 528 с.
- Середонин, 1902 – Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3, ч. 2. Комитет Министров в царствование Императора Александра Второго (1855 г. февраля 19 – 1881 г. марта 1). СПб.: Канцелярия Комитета министров, 1902. 315 с.
- Труды..., 1871 – Труды высочайше утвержденной комиссии для пересмотра правил о служебных преимуществах и пенсионного устава. СПб.: Тип. В.М. Майкова, 1871. 692 с.
- Федяев, 2008 – Федяев Г.Н. Пенсионная политика государства в дореволюционной России // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 7. С. 166–168.
- Халтурина, 2009 – Халтурина О.А. Исторический опыт пенсионного обеспечения в России // Сибирская финансовая школа: АВАЛЬ. 2009. № 3. С. 153–158.
- Чеснокова, 2012 – Чеснокова Ю.В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI – начале XX вв. // Известия ПГПУ имени В.Г. Белинского. 2012. № 28. С. 173–175.
- Шамкина, Землякова, 2018 – Шамкина Е.В., Землякова Н.С. Особенности формирования и становления пенсионного обеспечения России в XIX – XX вв. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. № 4(48). С. 150–158.
- Raskin, 2020 – Raskin D.I. Pension Reform of Nikolai I // Bylye Gody. 2020. Vol. 58. Is. 4: 2485–2494.

References

- 2PSZ – Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii). Sobranie 2-e [The complete collection of laws of the Russian Empire). 2nd collection]. Vol. 27, 30. SPb., 1830. 801, 778 p. [in Russian]
- Chesnokova, 2012 – Chesnokova, Ju.V. (2012). Stanovlenie pensionnogo obespechenija v Rossii v XVI – nachale XX vv. [The formation of pension provision in Russia in the 19th century – the beginning of the 20th century]. *Izvestija PGPU imeni V.G. Belinskogo*. 28: 173–175. [in Russian]
- Degtyarev, 2003 – Degtyarev, G.P. (2003). Pensionnye reformy v Rossii [Pension reforms in Russia]. M.: Academia, 335 p. [in Russian]
- Ermakov, 2013 – Ermakov, D.N. (2013). Tendentsii razvitija rossijskoj pensionnoj sistemy [Trends in the development of the Russian pension system]: dis... dok. jekon. nauk. M., 421 p. [in Russian]
- Fedyayev, 2008 – Fedyayev, G.N. (2008). Pensionnaja politika gosudarstva v dorevoljucionnoj Rossii [State pension policy in pre-revolutionary Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 7: 166–168. [in Russian]
- Gurko, 2000 – Gurko, V.I. (2000). Cherty i silujety proshlogo: Pravitel'stvo i obshhestvennost' v carstvovanie Nikolaja II v izobrazhenii sovremennika [Features and silhouettes of the past: The government and the public in the reign of Nicholas II in the image of a contemporary]. M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 810 p. [in Russian]
- Gusakov, 2015 – Gusakov, D.B. (2015). Genezis gosudarstvennogo pensionnogo obespechenija i social'nogo strahovanija v Rossijskoj imperii: istoriko-pravovoj vopros [The Genesis of State Pensions and Social Insurance in the Russian Empire: a Historical and Legal Question]: diss. ... kand. jur. nauk. SPb., 161 p. [in Russian]

Istoricheskoe obozrenie..., 1869 – Istoricheskoe obozrenie pensionnyh postanovlenij v Rossii i zakonodatel'nyh po semu predmetu rabot [Historical review of pension regulations in Russia and legislative works on this subject]. SPb.: Tip. V.M. Majkova, 1869. 42 p. [in Russian]

Khalturina, 2009 – *Khalturina, O.A.* (2009). Istoricheskij opyt pensionnogo obespechenija v Rossii [Historical experience of pension provision in Russia]. *Sibirskaja finansovaja shkola: AVAL*. 3: 153-158. [in Russian]

Kul'chitckij, 2008 – *Kul'chitckij, A.V.* (2008). Istorija pensionnogo obespechenija rossijan: 1827-1917 gg. [The history of pension provision for Russians: 1827-1917]. *Izvestija Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena. Aspirantskie tetradi*. 35(76) Ch. 1. Obshhestvennye i gumanitarnye nauki: Nauchnyj zhurnal. SPb.: Knizhnyj dom. Pp. 199-204. [in Russian]

Kvasov, 2005 – *Kvasov, D.A.* (2005). Stanovlenie i razvitie pensionnogo zakonodatel'stva o gosudarstvennyh sluzhashchih Rossijskoj imperii XIX – nachala XX v. [Formation and development of pension legislation on civil servants of the Russian Empire in the XIX – early XX centuries]: dis. ... kand. jur. nauk. M., 191 p. [in Russian]

Lapaeva, 2020 – *Lapaeva, A.V.* (2020). Pensionnoe obespechenie v Rossijskoj imperii v period dejstvija Ustava o pensijah i edinovremennyh posobijah gosudarstvennym (voennym i grazhdanskim) sluzhashchim 1827 g. [Pension provision in the Russian Empire during the period of the Statute on pensions and lump-sum allowances for state (military and civil) employees of 1827]. *Tatishhevskie chtenija: aktual'nye problemy nauki i praktiki: sb. materialov XVII Mezhdunar. nauch.-prak. konf. Tol'jatti*. Pp. 30-33. [in Russian]

Raskin, 2001 – *Raskin, D.I.* (2001). Rossijskaja imperija XIX – nachala XX veka kak sistema gosudarstvennyh uchrezhdenij, sluzhby, soslovij, gosudarstvennogo obrazovanija i elementov grazhdanskogo obshhestva [The Russian Empire of the 19th – early 20th centuries as a system of state institutions, services, estates, state education and elements of civil society]. Lewiston; Queenston; Lampeter: The Edwin Mellen Press, 467 p. [in Russian]

Raskin, 2020 – *Raskin, D.I.* (2020). Pension Reform of Nikolai I. *Bylye Gody*. 58(4): 2485-2494.

Rediger, 1999 – *Rediger, A.[F.]* (1999). Istorija moej zhizni. Vospominanija voennogo ministra. V 2-h tomah [Story of my life. Memoirs of the Minister of War. In 2 volumes]. T. 2. M.: «Kanon-press C», «Kuchkovo pole», 528 p. [in Russian]

RGIA – Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv [Russian State Historical Archives].

Seredonin, 1902 – *Seredonin, S.M.* (1902). Istoricheskij obzor dejatel'nosti Komiteta ministrov. T.3, ch. 2. Komitet Ministrov v carstvovanie Imperatora Aleksandra Vtorogo (1855 g. fevralja 19 – 1881 g. marta 1) [Historical overview of the activities of the Committee of Ministers. Vol. 3, part 2. Committee of Ministers in the reign of Emperor Alexander II (1855 February 19 – 1881 March 1)]. SPb.: Kanceljarija Komiteta ministrov, 315 p. [in Russian]

Shamkina, Zemljakova, 2018 – *Shamkina, E.V., Zemljakova, N.S.* (2018). Osobennosti formirovanija i stanovlenija pensionnogo obespechenija Rossii v XIX – XX vv. [Features of the formation and development of pension provision in Russia in the XX – XX centuries]. *Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshhestvennye nauki*. 4(48): 150-158. [in Russian]

Trudy..., 1871 – Trudy vysochajshe utverzhdennoj komissii dlja peresmotra pravil o sluzhebnyh preimushhestvah i pensionnogo ustava [Proceedings of the Supremely Approved Commission for the Revision of the Service Benefit and Pension Rules]. SPb.; Tip. V.M. Majkova, 1871. 692 p. [in Russian]

Zajonchkovskij, 1978 – *Zajonchkovskij, P.A.* (1978). Pravitel'stvennyj apparat samodержavnoj Rossii v XIX v. [The government apparatus of autocratic Russia in the twentieth century]. M.: Mysl', 288 p. [in Russian]

Судьба Пенсионного устава 1827 г. в Российской империи

Давид Иосифович Раскин ^{a, *}, Андрей Александрович Солнышкин ^a

^a Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена судьбе Пенсионного устава 1827 г. Пенсионный устав 1827 г. стал основой системы пенсионного обеспечения государственных служащих в Российской империи. Он завершил процесс формирования российской бюрократии. Во время принятия устава не учитывались финансовые возможности государства. Но уже очень скоро выяснилось, что выплата пенсий отставным служащим ложится тяжелым бременем на Государственное казначейство. В то же время размер пенсий все больше и больше отставал от размеров жалования чиновников и был явно недостаточным. В результате появился проект перехода на «накопительную пенсионную

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: d.raskin@mail.ru (Д.И. Раскин), aas98@bk.ru (А.А. Солнышкин)

систему» путем создания эмеритальной кассы (по примеру Царства Польского). Но специально созданный в 1843 г. для разработки этого проекта Эмеритальный комитет установил, что создание такой системы нереально. При обсуждении реформы Пенсионного устава в Комитете министров в 1850–1851 гг. граф Д.Н. Блудов предложил вернуться к практике XVIII в., когда пенсии выплачивались только тем, кто не имел собственных средств к существованию. Это предложение было единодушно отвергнуто всеми министрами. Высказывалось также предложение отменить все пенсионные льготы для «особых родов службы» – учебной, медицинской, таможенной и т.д. Это предложение также не было поддержано большинством министров. Указ Николая I 6 ноября 1852 г. внес лишь частичные изменения в Пенсионный устав 1827 г. Эти изменения касались главным образом сроков службы, необходимых для получения пенсии. Но проблема необходимости, с одной стороны, сокращения расходов государства на выплату пенсий, а с другой – повышения размеров пенсий оставалась. В 1866 г. при Министерстве финансов была создана специальная комиссия для подготовки нового пенсионного устава, но ее предложения так и не были реализованы, а в 1883 г. комиссия была закрыта. Архаизм Пенсионного устава 1827 г. к концу XIX – началу XX вв. был очевиден, но до 1917 г. этот устав остался почти неизменным.

Ключевые слова: пенсионный устав, бюрократия, пенсии, Блудов, Николай I, Эмеритальный комитет, Комитет министров, Министерство финансов, реформа.